Tweede Kamer der Staten-Generaal 2

Vergaderjaar 2015–2016

34 309 Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring)

Nr. 5

VERSLAG

Vastgesteld 23 december 2015

De vaste commissie voor Veiligheid en Justitie, belast met het voorbereidend onderzoek van dit voorstel van wet, heeft de eer als volgt verslag uit te brengen. Onder het voorbehoud dat de hierin gestelde vragen en gemaakte opmerkingen voldoende zullen zijn beantwoord, acht de commissie de openbare behandeling van het voorstel van wet genoegzaam voorbereid.

Inhoudsopgave

kst-34309-5
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

I ALGEMEEN

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel Regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring (Wet terugkeer en vreemdelingenbewaring) (hierna: het wetsvoorstel). In de eerste plaats vragen zij welk probleem er precies wordt opgelost met dit wetsvoorstel. Daarnaast hebben zij nog enkele andere vragen.
Voornoemde leden lezen dat de rode draad van het wetsvoorstel is in te zetten op de effectieve terugkeer van vreemdelingen, waarbij (ook in de uitvoering) de menselijke maat voorop wordt gesteld. Hoe verhoudt het voorop stellen van de menselijke maat zich tot de rechtvaardigheid van het terugkeerbeleid? Zou niet voorop gesteld moeten worden dat de vreemdelingen op wie dit wetsvoorstel betrekking heeft een vertrekplicht hebben en dat vreemdelingenbewaring een gevolg is van het feit dat zij niet voldoen aan deze vertrekplicht en daarmee een rechterlijke uitspraak naast zich neerleggen?
Deze leden vragen wat de reden is dat wordt ingezet op zelfstandig vertrek in plaats van op gedwongen vertrek. Waar ligt het omslagpunt?
Hoeveel herhaaldelijke inbewaringstellingen worden gepleegd in absolute aantallen en naar rato van eerste inbewaringstellingen? Welke mate vindt er dan terugkeer plaats?

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel en constateren dat er veel verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie zijn doorgevoerd. Het wetsvoorstel moet zorgen voor een humaner beleid, met als uitgangspunt bewaring als ultimum remedium. Deze leden zijn daar groot voorstander van. Het doel is een uniform bestuursrechtelijk regime voor vreemdelingenbewaring waarin maatwerk en minimale bewaring centraal staan. De aan het woord zijnde leden zijn blij met de komst van het uniforme bestuursrechtelijke regime, waarmee de verschillende soorten bewaring nu in overeenstemming met elkaar zijn.
Met het wetsvoorstel wordt tevens een «nee, tenzij»-clausule toegevoegd aan het afwegingskader voor inbewaringstelling. Bewaring kan slechts worden opgelegd, indien minder dwingende middelen niet kunnen worden toegepast. Daarnaast zijn voornoemde leden tevreden met de maximale duur van een week in het verblijfsregime bij binnenkomst. Gezien het ingrijpende karakter van dit regime zijn deze leden van mening dat er gestreefd moet worden naar een zo kort mogelijk verblijf, zeker gelet op het feit dat de overgrote meerderheid van de vreemdelingen na de binnenkomstafdelingen niet in het beheersregime terecht komt.
Het streven naar vreemdelingenbewaring als ultimum remedium komt ook goed naar voren in artikel 3, waarin wordt bepaald dat in beginsel minimale beperkingen worden opgelegd en, slechts indien nodig, deze worden uitgebouwd. Er moet tevens altijd een afweging worden gemaakt of er de mogelijkheid is tot een lichter middel.
Tot slot verwelkomen de aan het woord zijnde leden de uitbreidingen, zoals de educatieve activiteiten, mogelijkheden tot verlof, toegang tot internet, uitbreiding van het minimaal aantal uren in de buitenlucht, bezoekuren en de mogelijkheid tot een telefoon op de cel. Deze leden verwachten tevens dat de wet zal bijdragen aan terugkeer.
Hoewel het wetsvoorstel in veel opzichten tegemoet komt aan het streven naar verankering van meer humane vreemdelingenbewaring in de wet en als ultimum remedium, hebben de leden van de PvdA-fractie wel nog een aantal vragen met betrekking tot het wetsvoorstel. In het algemeen vragen deze leden of de wet voldoende garanties biedt zodat alternatieven echt

vaker ingezet gaan worden en mensen minder vaak in detentie geplaatst worden.

De leden van de SP-fractie zijn verheugd dat de regels met betrekking tot de terugkeer van vreemdelingen en vreemdelingenbewaring nu in een wet worden vastgelegd. Vrijheidsbeneming is immers de meest vergaande maatregel die kan worden opgelegd waarmee uiterst voorzichtig moet worden omgegaan. Indien er, zoals bij vreemdelingenbewaring met als doel terugkeer of uitzetting te bevorderen, geen strafbare feiten zijn gepleegd, is dit des te meer van belang. De aan het woord zijnde leden zijn van mening dat het ultimum remedium karakter van bewaring en minimale beperkingen tijdens het verblijf, zoals ook vastgelegd in het voorgestelde artikel 3, leidend moeten zijn in het beoordelen van deze wet. Niet vergeten mag worden dat het doel van bewaring niet straffen is maar enkel het beschikbaar houden van de vreemdeling. Indien een vreemdeling wel een strafbaar feit heeft gepleegd is immers de gebruikelijke gang van het strafrecht beschikbaar.

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van onderhavig wetsvoorstel. Zij steunen de rode draad in het voorstel dat ingezet wordt op een effectieve terugkeer van vreemdelingen die zijn uitgeprocedeerd en tegelijkertijd aansluiting wordt gezocht bij de specifieke situatie van vertrekplichtige vreemdelingen. Zij hebben nog wel enkele vragen over onderhavig voorstel.
Deze leden vragen of de regering haar conclusie dat de meeste vreemdelingen zelfstandig vertrekken cijfermatig kan onderbouwen. Voorts vragen zij of dit in de praktijk ook daadwerkelijk vertrek uit Nederland betekent. Voornoemde leden verwijzen naar de meeste recente rapportage Vreemdelingenketen (over het jaar 2014) waar 7.440 vreemdelingen zelfstandig zonder toezicht zijn vertrokken. Betekent dit niet veelal een vlucht in de illegaliteit c.q. voortzetting van verblijf bij vrienden of familie in Nederland? Zij wijzen erop dat ongeveer de helft van de vreemdelingen aantoonbaar is vertrokken in 2014. Het gaat om 8.510 personen, waarvan zelfstandig 4.110 en 4.400 gedwongen zijn vertrokken. Bovengenoemde cijfers wijken volgens deze leden niet al te zeer af van de cijfers in 2013. Het betekent dat ongeveer de helft van de vreemdelingen aantoonbaar vertrekt. Hoe draagt onderhavig wetsvoorstel bij aan verhoging van het (aantoonbare) terugkeerpercentage? Gaat de regering de effecten van onderhavig wetsvoorstel op deze doelstelling ook meten? Zo ja, op welke wijze? Zo nee, waarom niet?
Voornoemde leden vragen voorts of de voorgestelde maatregelen in onderhavig wetsvoorstel ook in afdoende mate zijn afgestemd op actuele opvangproblematiek voor zover daarvan effecten zijn waar te nemen met betrekking tot de vreemdelingenbewaring. Zijn die effecten er? Zo ja, welke? Is er als gevolg van de verhoogde instroom een toename van individuele gevallen waarbij vreemdelingenbewaring is dan zou moeten worden toegepast?

De leden van de D66-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het wetsvoorstel. Na al het maatschappelijk en politieke debat over het instrument vreemdelingenbewaring in 2013 naar aanleiding van de suïcide van de heer Dolmatov is het goed dat er een nieuw systeem hiervoor komt. Deze leden hebben echter twijfels of dit wetsvoorstel wel de fundamentele verandering bevat die in 2013 is aangekondigd. Voornoemde leden lezen dat de rode draad van dit wetsvoorstel is in te zetten op effectieve terugkeer van vreemdelingen. Welke concrete maatregelen uit dit voorstel dragen daadwerkelijk bij aan terugkeer van vreemdelingen? Ook vragen de genoemde leden waarom voorbij gegaan wordt aan het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, die stelt dat de term «terugkeer» beter uit de titel van het onderhavige

wetsvoorstel gehaald kan worden. De aan het woord zijnde leden onderschrijven het belang van effectieve terugkeer, maar vragen of er niet in bepaalde mate symboolpolitiek optreedt door dit voorstel zo te noemen.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel waarmee de regering één bestuursrechtelijk kader heeft willen formuleren voor vreemdelingenbewaring. Zij zijn verheugd over het feit dat het onderhavige wetsvoorstel hierin voorziet. Desondanks constateren deze leden dat het wetsvoorstel helaas onvoldoende tegemoet komt aan de breed gedragen wens voor een fundamentele herziening van de vreemdelingenbewaring.
De aan het woord zijnde leden constateren dat in het wetsvoorstel veel nadruk wordt gelegd op repressieve elementen zoals uitsluiting en afzondering. Voornoemde leden vragen hoe dit zich verhoudt tot de ambitie van de regering om zo min mogelijk gebruik te maken van dergelijke middelen en zoveel mogelijk in te zetten op alternatieven.

De leden van de SGP-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel. Zij steunen de inzet om te komen tot een afzonderlijk kader voor vreemdelingenbewaring.
Deze leden hadden zich na lezing van het opschrift van het wetsvoorstel voorbereid op een voorstel dat zowel expliciet ziet op terugkeer als op vreemdelingenbewaring. Zij constateren echter dat het voorstel zich blijkens de indeling en de inhoud enkel richt op bewaring en dat terugkeer slechts in zoverre aan bod komt dat bewaring als zodanig in het teken staat van terugkeer. Deze leden vragen waarom niet afzonderlijk aandacht wordt gegeven aan terugkeer en de verplichtingen die dienaangaande op de vreemdeling rusten. Zij vragen een nadere toelichting waarom de regering, nu zij toch besloten heeft een afzonderlijke wet in het leven te roepen, er niet voor gekozen heeft de Vreemdelingenwet hoofdzakelijk te richten op (de procedure inzake) het verblijfsrecht van vreemdelingen en daarnaast een integraal kader voor terugkeer en bewaring te ontwerpen.
De aan het woord zijnde leden vragen of het klopt dat het aandeel vreemdelingen in strafrechtdetentie onderdeel vormt van de genoemde aantallen vreemdelingen in vreemdelingenbewaring.

De leden van de Groep Kuzu/Öztürk hebben kennisgenomen van het wetsvoorstel en hebben enkele vragen.

2. Aanleiding voor het wetsvoorstel

De leden van de VVD-fractie lezen dat de regering inzet op een rechtvaardig en humaan regime met oog voor de menselijke maat. Kan de regering toelichten hoe het aspect «rechtvaardig» concreet tot uiting komt in het wetsvoorstel? Heeft rechtvaardigheid ook te maken met het ondervinden van consequenties van het niet houden aan wet- en regelgeving? En heeft het ook te maken met rechtvaardigheid ten opzichte van vreemdelingen die wel zelfstandig aan hun vertrekplicht voldoen? Welke internationale verplichtingen zijn van toepassing op de aard en het regime van vreemdelingenbewaring en welke nopen tot een bestuursrechtelijk regime in plaats van een strafrechtelijk? Voorts vragen deze leden op welke wijze met dit wetsvoorstel tegemoet wordt gekomen aan het bezwaar dat het gebruik van geweld en dwangmiddelen onder omstandigheden noodzakelijk is en het Reglement hier niet in voorziet voor grensbewaring.

De leden van de CDA-fractie constateren dat de regering stelt dat vreemdelingenbewaring moet worden onderscheiden van vrijheidsbeneming op strafrechtelijke titel. Tegelijkertijd merken deze leden op dat

ongeveer 40% van de mensen in bewaring is staande gehouden op een strafrechtelijke grond. Hoe verhoudt zich dat tot elkaar?

De leden van de D66-fractie onderschrijven van harte dat de vreemdelingenbewaring moet worden onderscheiden van vrijheidsbeneming op strafrechtelijke titel.

3. Uitgangspunten regime vreemdelingenbewaring

3.1. Algemeen

De leden van de VVD-fractie willen graag weten in welke mate dit wetsvoorstel, meer dan de huidige wetgeving, tegemoet komt aan het leveren van een bijdrage aan het doel van de vrijheidsbeneming, namelijk de terugkeer van de vreemdeling naar het land van herkomst.
Verder vragen deze leden of het nieuwe verblijfsregime, met de belangrijke versoepelingen ten opzichte van de huidige situatie, ook tot effect heeft dat de duur van bewaring eerder verlengd kan worden ten opzichte van de huidige situatie wanneer dit noodzakelijk wordt geacht ter fine van de uitzetting.

Voor de leden van de SP-fractie is het duidelijk dat het doel en de geest van de wet is dat bewaring een uiterst middel, het ultimum remedium, moet zijn. Dit kan ook niet anders en vloeit onder andere voort uit het Europees Verdrag tot bescherming van de Rechten van de Mens en de Fundamentele Vrijheden (EVRM), het Internationaal Verdrag inzake Burgerlijke en Politieke Rechten (IVBPR), het Vluchtelingenverdrag, de Terugkeerrichtlijn en de Opvangrichtlijn. De tekst van de wet schiet hierin volgens voornoemde leden tekort en er wordt te weinig aandacht besteed aan de mogelijkheid van alternatieve wegen om vreemdelingen ter beschikking te houden. Uit het wetsvoorstel blijkt niet onomstotelijk dat vreemdelingenbewaring slechts als uiterst middel wordt toegepast, als blijkt dat alternatieve middelen niet mogelijk zijn. Waarom is er niet voor gekozen het ultimum remedium karakter direct in hoofdstuk 2 vast te leggen, in een van de eerste artikelen? Waarom is er niet voor gekozen artikel 58 zo te formuleren dat vreemdelingenbewaring slechts kan worden toegepast indien minder dwingende maatregelen niet doeltreffend kunnen worden toegepast? De eerder genoemde mensenrechtelijke verdragen en richtlijnen verplichten tot een individuele afweging waarin telkens wordt gemotiveerd waarom in dit geval vrijheidsontneming proportioneel en niet onevenredig bezwarend is. Daarnaast maakt de zwaarte van het middel volgens de aan het woord zijnde leden dat de bewijslast die voor dit middel nodig is volledig bij de overheid behoort te liggen. Indien voor dit zware middel gekozen wordt rust er daarom ook een motiveringsplicht op de overheid, waarin wordt ingegaan op de vraag waarom minder dwingende middelen niet doeltreffend zouden zijn. Voornoemde leden zijn verheugd dat deze motiveringsplicht nu wel in het geval van kwetsbare personen is vastgelegd in het voorgestelde artikel 58a maar hebben hier nog wel een aantal vragen over. Wordt deze kwetsbaarheidtoets gedurende het verblijf herhaald of mogelijk uitgevoerd indien een vreemdeling later toch onder de kwetsbaren valt? Wat wordt precies verstaan onder kwetsbaar, wie bepaalt dit en op welke manier? Geldt voor deze vaststelling ook een motiveringsplicht? Het is de voornoemde leden verder onduidelijk of de motiveringsplicht voor kwetsbaren uit het voorgestelde artikel 58a Vreemdelingenwet 2000 ook zal gelden in het geval van grensdetentie.
In aansluiting hierop vragen de leden van de SP-fractie waarom deze toe te juichen motiveringsplicht niet is uitgebreid naar alle mensen die mogelijk in vreemdelingenbewaring worden gesteld. Een ieder heeft immers recht op bewegingsvrijheid en beneming daarvan dient

zorgvuldig gemotiveerd worden. In verschillende zaken[1] concludeert het Europese Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) dat wanneer het bestuur geen voorbeelden geeft van alternatieve, minder ingrijpende, maatregelen die zijn overwogen of niet motiveert waarom zij daar niet voor heeft gekozen, dit een schending van artikel 5 EVRM oplevert. Hoe verhoudt de afwezigheid van de motiveringsplicht in andere gevallen dan die van kwetsbare personen zich tot deze jurisprudentie van het EHRM?
Ook over de toepassing van vreemdelingenbewaring hebben de aan het woord zijnde leden nog enkele vragen. Het doel van vrijheidsbeneming is verwijdering of uitzetting, niet vrijwillig vertrek, zo blijkt uit de Terugkeerrichtlijn. Voornoemde leden vragen waarom in het geval van meewerken aan vertrek vreemdelingenbewaring of andere middelen overwogen zouden moeten worden. Meewerken impliceert immers dat er geen dwangmiddelen nodig zijn omdat de vreemdeling gehoor zal geven aan de op hem rustende vertrekplicht. Waarom wordt er geen onderscheid gemaakt tussen verplichtingen die kunnen worden opgelegd in het geval van vrijwillig vertrek en in het geval van gedwongen terugkeer of uitzetting?
Hoewel in grote lijnen de intentie aldus lijkt te zijn bewaring als ultimum remedium toe te passen en deze leden daar blij mee zijn, is deze intentie volledig zoek in het geval van grensdetentie. Dit terwijl, in tegenstelling tot de vreemdelingen die hier reeds een procedure hebben doorlopen en het land moeten verlaten, het hier gaat om vluchtelingen die – niet zelden terecht – in Nederland komen omdat zij bescherming nodig hebben. Voornoemde leden betreuren de huidige en voorgestelde gang van zaken en zien dit wetsvoorstel nu juist als een gelegenheid om hier ook een einde aan te maken. Het wetsvoorstel stelt nog voor dat iedereen die Nederland binnenkomt standaard in bewaring wordt gesteld tenzij er bijzondere omstandigheden zijn die vrijheidsontneming onevenredig bezwarend maken. Deze leden erkennen dat het van groot belang is niet iedereen zomaar het land binnen te laten indien zij asiel aanvragen en dat er goed geregistreerd en gescreend wordt wie Nederland binnenkomt. Dit moet echter wel in overeenstemming zijn met de mensenrechten. De proportionaliteitstoets is weliswaar vastgelegd maar de noodzakelijkheidstoets ontbreekt volledig. Waarom wordt er niet gekeken naar alternatieven? Daarnaast moet registratie en screening veel sneller kunnen dan de voorgestelde termijn van twee tot vier weken. Waarom wordt niet voor iedereen de procedure gevolgd zoals die nu geldt voor gezinnen die na een korte screening op de openbare orde naar een regulier asielzoekerscentrum (azc) worden verplaatst? Als er sprake zou zijn van een mogelijke bedreiging van de openbare orde zou alsnog tot grensdetentie kunnen worden overgegaan.
Ook zien de leden van de SP-fractie graag dat er voorwaarden worden opgesteld aan de gebouwen waarin vreemdelingen in bewaring worden gesteld. Op dit moment zijn de gebouwen nog teveel gevangenissen. De vreemdelingen die het land dienen te verlaten zijn geen criminelen, niet veroordeeld en dienen derhalve niet in een gevangenis te worden bewaard. Het zou beter zijn dezelfde voorwaarden te stellen aan de gebouwen die voor vreemdelingendetentie worden gebruikt zoals die ook voor de reguliere asielzoekerscentra (azc's) gelden, met als enige verschil dat de vreemdelingen het gebouw niet mogen verlaten. De aan het woord zijnde leden vragen waarom hier niets over is opgenomen in het voorliggende wetsvoorstel.
Nogmaals willen deze leden benadrukken dat hoewel het om een, gelukkig, steeds kleiner aantal mensen gaat dat in vreemdelingenbewaring geplaatst wordt, deze wet het niet minder belangrijk maakt. Het is van groot belang dat de vreemdelingen die in bewaring worden gesteld

[1] EHRM 4 april 2000, *Witold Litwa t. Polen,* para 79; EHRM 25 februari 2005, *Enhorn t. Zweden,* para 49 en 55; EHRM 25 oktober 1996, *Hilda Hafsteindóttir t. Ijsland.*

geen criminelen zijn en niets strafbaars gedaan hebben. Het doel van inbewaringstelling is het beschikbaar houden van de vreemdeling als uiterste middel waarbij zo min mogelijk beperkingen moeten gelden. Er ligt nu de kans om dit regime goed te regelen, waardoor Nederland het risico vermijdt om nogmaals op de vingers getikt te worden door talloze mensenrechtenorganisaties en mogelijk de EU. Daarom past het niet om in dit wetsvoorstel verdergaande maatregelen te introduceren die er op dit moment zijn zoals visitatie en het beheersregime. Wat wel zou passen is het verzekeren van het feit dat vreemdelingenbewaring slechts nog in uiterste gevallen gebruikt wordt waarbij niet meer beperkingen aan de vreemdeling worden gesteld dan strikt noodzakelijk.
Ten slotte is er een aantal aspecten aan het onderhavige wetsvoorstel waar de leden van de SP-fractie ten zeerste tegen wil pleiten. Het is een gemiste kans dat de isoleercel, de praktijk van kinderen in de cel en de mogelijkheid tot herhaalde detentie in dit wetsvoorstel behouden zijn. Dit zijn naar mening van deze leden drie van de redenen waarom in het verleden zoveel protest tegen vreemdelingenbewaring is geweest en ook de redenen waarom het protest tegen vreemdelingenbewaring zeker zal voortduren als dit niet wordt aangepast.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verzekeren dat onderhavig wetsvoorstel ook niet indirect gevolgen heeft voor wijzigingen ten aanzien van de regels die bepalen of een vreemdelingen in Nederland mag blijven, bijvoorbeeld door nog uit te werken algemene maatregelen van bestuur (amvb's) en/of andere (lagere) regelgeving die uit onderhavig wetsvoorstel kunnen voortvloeien. Zowel op de verzekering daarvan als op een eventuele deels ontkenning daarvan ontvangen deze leden graag een toelichting.

De leden van de D66-fractie lezen dat het uitgangspunt van vreemdelingenbewaring is dat het alleen als uiterst middel mag worden toegepast. Zij onderschrijven dit uitgangspunt van harte. Wel achten deze leden dat dit nog scherper verankerd dient te worden in de wet. Daarom vragen voornoemde leden in artikel 58 vreemdelingenwet een duidelijke bewijslast voor de overheid neer te leggen om te motiveren dat minder dwingende maatregelen niet volstaan.
Ook vragen deze leden of de regering bereid is meer in te zetten op alternatieven voor bewaring. Tevens verzoeken zij om een voorhangprocedure van de wijziging van het Vreemdelingenbesluit 2000.
De aan het woord zijnde leden hebben grote zorgen over het gebruik van vreemdelingenbewaring als ultimum remedium in grensdetentie. Zij menen dat bij het instellen van grensdetentie niet voldoende individuele afwegingen gemaakt worden. De aan het woord zijnde leden vragen of dezelfde werkwijze als bij gezinnen met kinderen toegepast kan gaan worden op asielzoekers zonder gezin. Op die manier kan grensdetentie daadwerkelijk als ultimum remedium toegepast worden.
Voornoemde leden hebben voorts zorgen over de opheffing van bewaring. De Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken (ACVZ) heeft vastgesteld dat bewaring niet altijd direct wordt opgeheven als de grond van bewaring komt te vervallen. Deze leden vragen de regering om het wetsvoorstel in lijn te brengen met de Terugkeerrichtlijn over het opheffen van bewaring.
De leden van de D66-fractie constateren voorts dat er in het wetsvoorstel geen aanvullende maatregelen worden getroffen om herhaalde bewaring te voorkomen. De aan het woord zijde leden hebben ook twijfels of de herhaalde bewaringstelling die cumulatief achttien maanden overschrijdt ten eerste effectief is, maar vooral ook of dit wel in lijn is met de maximale bewaartermijn in de Terugkeerrichtlijn. Deze leden vragen de regering criteria op te stellen voor herhaalde inbewaringstelling die in lijn zijn met de Terugkeerrichtlijn.

De leden van de ChristenUnie-fractie hechten veel belang aan het onderscheid tussen een inrichting voor vreemdelingenbewaring en een penitentiaire inrichting. Zij constateren echter dat het onderhavige wetsvoorstel hierin onvoldoende onderscheid in aanbrengt en opvang in een penitentiaire inrichting alsnog nadrukkelijk mogelijk maakt. Deze leden vragen deze keuze nader te onderbouwen.
Voornoemde leden vragen hoe het voorliggende wetsvoorstel zich verhoudt tot de aangenomen motie-Voordewind/Voortman over de aanpak van de Pauluskerk (Kamerstuk 19 637, nr. 1977).
De aan het woord zijnde leden constateren dat het wetsvoorstel nog onvoldoende tegemoet komt aan het belang van ultimum remedium. Deze leden vragen op welke wijze dit in het onderhavig wetsvoorstel beter kan worden verankerd en vragen daarbij heldere criteria te verschaffen wanneer er gebruik gemaakt zal worden van minder ingrijpende middelen.

3.2. Regimedifferentiatie

Voor de leden van de SP-fractie vormt, naast het ultimum remedium karakter, ook de vraag of inderdaad zo min mogelijk beperkingen worden aangebracht een leidraad op grond waarvan het onderhavige wetsvoorstel wordt beoordeeld. Dat is niet het geval in het beheers-regime, dat volgens deze leden een verslechtering is voor vreemdelingen ten opzichte van het huidige regime van vreemdelingenbewaring. Dit regime wordt geschaard onder de noemer «ordemaatregelen» maar deze leden kunnen zich niet aan de indruk onttrekken dat het hier gaat om een onnodig zwaar nieuw strafregime. Wanneer de verschillende maatregelen naast elkaar gelegd worden komt het neer op een regime waarin de vreemdeling 17 uur per dag op cel zit, één uur per dag naar buiten mag, twee uur bezoek per week heeft, achttien uur dagbesteding per week en tien minuten mag bellen of gebeld worden per week. Een heel grove verzwaring van het verblijfsregime. De aan het woord zijnde leden begrijpen niet waarom het noodzakelijk is dat dit nieuwe regime aan het overige scala van ordemaatregelen is toegevoegd. Daarnaast is het volgens voornoemde leden een te vergaande overdracht van bevoegdheden om de «objectieve criteria» aan de hand waarvan bepaald zal worden of iemand in het beheersregime wordt geplaatst vast te stellen middels algemene maatregel van bestuur. Deze leden zijn van mening dat een dergelijke bevoegdheid bij de formele wetgever thuishoort. De directeur kan dan altijd nog via zijn discretionaire bevoegdheid de individuele afweging maken.

3.3 Bewaring van (gezinnen met) minderjarige kinderen

De leden van de PvdA-fractie zien het liefste geen kinderen in bewaring. Ieder kind is er in principe een te veel. Waar dat in zeer uitzonderlijke gevallen toch nodig is, is het des te belangijker dat het nieuwe gezinsregime zo vrij, humaan en kindvriendelijk mogelijk is. Deze leden zou daarom willen weten op welke manier monitoring en evaluatie van dit regime plaats zal vinden?

Wat betreft kinderen in de cel betreuren de leden van de SP-fractie ten zeerste dat er nu toch weer kinderen zullen worden opgesloten. Bewezen is dat dit grote negatieve effecten kan hebben op hun verdere ontwikkeling. Deze leden willen dan ook ten zeerste aandringen op het schrappen van deze mogelijkheid. Sinds oktober 2014 is het aantal kinderen in de cel verdrievoudigd. Deze trend is ten zeerste te betreuren. Kinderen horen niet in de cel en het is niet duidelijk waarom niet van minder vergaande alternatieven gebruik gemaakt kan worden. Omtrent kinderen willen deze leden ook vraagtekens plaatsen bij het onderscheid

tussen kinderen boven en onder de twaalf jaar, waarbij kinderen boven de twaalf jaar volwassenen maatregelen kunnen worden opgelegd. Graag zien voornoemde leden een reflectie van de regering op waarom dit niet in strijd zou zijn met verschillende kinderrechten, een kind van dertien is immers nog altijd een kind.

De leden van de CDA-fractie merken op dat onder andere in Zeist en Rotterdam inmiddels locaties zijn ingericht die kindvriendelijk zijn en bedoeld voor verblijf van gezinnen. Deze leden begrijpen dat het wetsvoorstel hiervoor de wettelijke grondslag biedt. Op welke wet- en regelgeving is de opvang daar nu dan gebaseerd? Deze leden vragen ook of de regering in onderhavig wetsvoorstel rekening heeft gehouden met de ervaringen die in de genoemde opvanglocaties inmiddels zijn opgedaan.

De leden van de D66-fractie vinden het heel zorgelijk dat aan rechtswaarborgen wordt getornd wanneer het om vrijheidsberoving van kinderen gaat. Deze leden vinden het zorgelijk dat de Dienst Terugkeer en Vertrek (DT&V) over de inbewaringstelling van kinderen beslist en geven de voorkeur aan een rechterlijke machtiging hiervoor.
De aan het woord zijnde leden hebben verder grote bezwaren tegen het onderscheid dat wordt gemaakt in het onderhavige wetsvoorstel tussen kinderen onder de twaalf jaar en kinderen die ouder zijn dan twaalf jaar. Deze leden achten het gebruik van dwang en eventueel isoleercellen voor kinderen vanaf twaalf jaar in strijd met de kinderrechten en de waarborgen die in andere overheidsinstellingen gelden. Voornoemde leden vragen de regering om lessen uit andere overheidsinstellingen zoals de gesloten jeugdzorg over te nemen. Is de regering bereid om in de wet vast te leggen dat een rechterlijke machtiging nodig is om te bepalen welke dwangmaatregelen ingezet kunnen worden? Voorts vragen de leden van de D66-fractie met klem of het verschil van behandeling tussen kinderen van boven en onder de twaalf jaar geschrapt kan worden uit het wetsvoorstel.
Deze leden zijn van mening dat kinderen niet thuishoren in de cel en vragen daarom om een wettelijk verbod op kinderen in de cel.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren met teleurstelling dat het wetsvoorstel nog altijd voorziet in de mogelijkheid om kinderen te detineren. Deze leden verzoeken helder aan te geven waarom de regering ervoor heeft gekozen de gronden voor detentie van kinderen niet op te nemen in het onderhavig wetsvoorstel.
Het is voornoemde leden onduidelijk waarom het onderhavig wetsvoorstel onderscheid maakt tussen kinderen boven en onder de twaalf jaar. Zij vragen de regering, onder meer aan de hand van het Kinderrechtenverdrag, aan te geven in hoeverre dit onderscheid gerechtvaardigd is.

De leden van de SGP-fractie vragen waarom het wenselijk en noodzakelijk is om, zelfs in de sfeer van gezinnen, in een situatie waarin onder toezicht van de overheid sprake is van vreemdelingen die veelal geen rechtmatig verblijf houden in Nederland, af te zien van het dragen van uniformen. In hoeverre de herkenbaarheid van het personeel wordt gewaarborgd en of zij onderzocht heeft of aan de gevoeligheden tegemoetgekomen kan worden door aanpassing van het uniform.

3.4 Veiligheid en beheersbaarheid

De leden van de VVD-fractie of de regering een opsomming kan geven van maatregelen en instrumenten die gehanteerd kunnen worden ter handhaving van de openbare orde en veiligheid in een inrichting? Welke orde en/of disciplinaire maatregelen kunnen worden getroffen?
Wanneer wordt er overgegaan tot visitatie en onder welke waarborgen? Is het streven om dit altijd middels scanapparatuur te doen? In welke gevallen is het niet mogelijk visitatie te laten plaatsvinden middels scanapparatuur?

De leden van de PvdA-fractie zijn van mening dat isolatie als strafmaatregel als uiterst middel moet worden toegepast, enkel wanneer er geen alternatieven meer voorhanden zijn. Deze leden zouden daarom graag wat explicieter in de memorie van toelichting terug willen zien welke alternatieven er kunnen worden aangedragen (bijvoorbeeld plaatsing in beheersregime voor korte duur) en op wat voor manier er op wordt toegezien dat isolatie slechts als laatste redmiddel wordt ingezet. Er moet actief gestreefd worden naar het verminderen van het aantal isolatie gevallen.

De leden van de SP-fractie stellen vraagtekens bij de mogelijkheid van visitatie bij binnenkomst. De introductie van een bodyscan in plaats van standaard handmatig onderzoek aan en in het lichaam is een grote vooruitgang, maar deze leden vragen waarom er wettelijke uitzonderingen zijn geïntroduceerd om gebruik te maken van visitatie. Dit zou bijvoorbeeld het geval zijn als de apparatuur niet beschikbaar is of er sprake is van bijzondere omstandigheden. Dit is een grove verslechtering van het huidige regime waarin visitatie niet mogelijk is. Graag vernemen de aan het woord zijnde leden waarom de apparatuur niet beschikbaar zou zijn en waarom dan niet voor een alternatieve oplossing, zoals het gebruik van een bodyscan op een andere locatie of het gebruik van de bodyscan op een later moment, gekozen zou kunnen worden? Wat zijn de bijzondere omstandigheden waarover gesproken wordt en wie stelt vast wanneer hier sprake van is? Welke controle zal hierop worden uitgeoefend?
Wat betreft de medische zorg spreekt artikel 54 over de mogelijkheid dat de directeur de vreemdeling verplicht te gedogen dat er bepaalde geneeskundige handelingen worden verricht. De leden van de SP-fractie vragen op welke manier het gerechtvaardigd is de vreemdeling op deze manier autonomie over zijn/haar eigen lichaam te ontnemen, zelfs al is het met het oog op het welzijn van de vreemdeling.
De aan het woord zijnde leden merken op dat de isoleercel in de psychiatrie op zijn retour is omdat inmiddels algemeen erkend wordt dat psychiatrische patiënten behandeling en gezelschap nodig hebben, geen opsluiting en eenzaamheid. Ook de Nationale ombudsman is van mening dat de isoleercel als strafmaatregel niet passend is. Het wringt dat de mogelijkheid tot isolatie in het huidige wetsvoorstel behouden wordt. Niet zelden zal het immers gaan om psychiatrische patiënten die op momenten dat zij onhandelbaar worden nu juist extra zorg nodig hebben en bij wie opsluiting in eenzaamheid grote risico's tot suïcide met zich meebrengt. Waarom kiest de regering er toch voor deze mogelijkheid te behouden en waarom wordt bijvoorbeeld niet méér gebruik gemaakt van cameratoezicht? Ook hier wordt een te grote bevoegdheidsoverdracht van de formele wetgever naar de Minister voorgesteld. Het regime van de strafcel of isoleercel is niet in wet of algemene maatregel van bestuur geregeld maar zal worden bepaald bij ministeriële regeling. Gezien de grote impact lijkt dit voornoemde leden onjuist. Ook is niet geregeld wanneer een directeur over kan gaan tot het opleggen van de isoleercel en hoe hoog de straffen in geval van verschillende misdragingen zijn. In het licht van de

rechtszekerheid vragen deze leden of ook deze kwesties bij wet of algemene maatregel van bestuur geregeld kunnen worden?

De leden van de CDA-fractie vragen of er verschil bestaat in de mate van gebruik en reikwijdte van de ingezette bevoegdheden op grond van de Penitentiaire beginselenwet (Pbw) in justitiële instellingen in vergelijking met inzet van deze bevoegdheden in de vrijheidsbeperkende locaties, zowel in de huidige situatie als in de toekomst als gevolg van het wetsvoorstel.
Voornoemde leden vragen voorts in hoeverre de röntgenscan ook bredere toepassing vindt dan enkel in vreemdelingenbewaring. Wordt dit ook toegepast onder het regime van de Pbw in alle justitiële (jeugd)inrichtingen? Zo nee, waarom niet?

De leden van de D66-fractie zijn verheugd dat er in het wetsvoorstel is opgenomen dat de bodyscan de praktijk van het visiteren gaat vervangen, conform de motie-Voordewind/Schouw (Kamerstuk 19 637, nr. 1695). Deze leden lezen echter dat er wettelijke uitzonderingen gemaakt worden om geen gebruik te maken van de bodyscan. Voornoemde leden vragen de regering om deze wettelijke uitzonderingen uit het voorstel te halen en in plaats daarvan een verbod op visitatie in grensdetentie in te voeren.
De aan het woord zijnde leden vragen waarom er disciplinaire maatregelen in een bestuursrechtelijk regime zijn toegevoegd. Deze leden zijn voorts erg kritisch op het gebruik van isolatie als disciplinaire maatregel. Waarom is er in de wet niet duidelijk gemaakt hoe een afzonderingsruimte eruit komt te zien? Waarom zit er geen maximale termijn van isolatie, aangezien deze periode steeds met twee weken verlengd kan worden? Waarom is er geen meldplicht aan de advocaat opgenomen als een vreemdeling in isolatie geplaatst wordt? Wat voor mechanismen of middelen worden er aan het lichaam van een vreemdeling bevestigd? Kan de regering dit nader definiëren? Hoe verhoudt dit zich tot het bestuursrechtelijke karakter van vreemdelingenbewaring?
Voornoemde leden hebben voorts vragen over de rol van de directeur. In lagere regelgeving moet de bevoegdheid van de directeur tot geweldgebruik worden uitgewerkt. Deze leden vragen om een voorhangprocedure zodat de Kamer kan beoordelen of dit met voldoende waarborgen omkleed wordt.

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen de regering aan te geven hoe de bepalingen aangaande het visitatiebeleid zich verhouden tot de aangenomen motie Voordewind/Schouw (Kamerstuk 19 637, nr. 1695) waarin wordt verzocht niet langer gebruik te maken van visitaties.

3.5 Terugkeer

De leden van de VVD-fractie merken op dat, anders dan gesteld in het wetsvoorstel, uit het onderzoek van het WODC «van bejegening tot vertrek» blijkt dat bij herhaaldelijke inbewaringstelling de vertrekbereidheid van vreemdelingen toeneemt. Deze leden vragen in welke mate de regering van plan is, in het licht van dit wetsvoorstel, hieraan tegemoet te komen, zoals ook besproken tijdens het algemeen overleg over vreemdelingen- en asielbeleid op 30 januari 2014.
Voornoemde leden lezen dat er in het WODC-onderzoek geen samenhang is gevonden tussen de tevredenheid over de omstandigheden in bewaring en de vertrekbereidheid van de vreemdeling. Waarom kiest de regering er dan met dit wetsvoorstel toch voor de mate van vrijheid en de voorzieningen uit te breiden binnen het regime? Hoe verhoudt dit zich tot het standpunt van de regering dat dit wetsvoorstel ten volle ten dienste moet staan aan de doelstelling van effectieve terugkeer?

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de Terugkeerrichtlijn een maximumduur aan de bewaring stelt, namelijk achttien maanden. In het onderhavige wetsvoorstel bestaat de mogelijkheid voor herhaalde bewaring. De aan het woord zijnde leden vragen of het is toegestaan om dit opnieuw op te leggen. Er zou in ieder geval wat meer duidelijkheid over deze maatregel moeten komen in het wetsvoorstel; ofwel dat herhaalde bewaring niet is toegestaan of dat het wel is toegestaan, maar onder bepaalde voorwaarden. Voorwaarden die daaraan verbonden zijn moeten dan ook in de wet worden neergelegd.

Met betrekking tot herhaalde detentie constateren de leden van de SP-fractie een mogelijke tegenstrijdigheid met de Terugkeerrichtlijn, zo heeft ook de ACVZ deze gekwalificeerd. De Terugkeerrichtlijn spreekt over een maximale termijn van inbewaringstelling van achttien maanden. Nu er niets is opgenomen over of deze termijn weer opnieuw zou beginnen te lopen in het geval van herhaalde detentie, dient de richtlijn volgens de aan het woord zijnde leden zo gelezen te worden dat dit een maximale termijn van detentie in totaal behelst en er dus geen sprake kan zijn van herhaalde detentie indien deze duur behaald is. Indien ervoor wordt gekozen dit wél zo vast te leggen in de wet dienen daar duidelijke regels over worden vastgelegd. Graag vernemen deze leden de visie van de regering op de verhouding tussen deze maximale termijn uit de Terugkeerrichtlijn en de voorgestelde mogelijkheid tot herhaalde detentie. Hoe wordt hiermee in andere landen in Europa omgegaan? Indien de mogelijkheid voor herhaalde detentie behouden blijft, zien voornoemde leden van de SP-fractie graag vaststelling van regels omtrent wanneer dit dan mogelijk zou zijn. Moet er sprake van een nieuw feit zijn waardoor uitzetting nu wel reëel is? Hoeveel tijd moet er tussen de eerste maal en tweede maal detentie zitten? Mag iemand eindeloos in bewaring worden gesteld en zit er dan geen totale maximum termijn aan zijn/haar inbewaringstelling?

4. Kenmerken regime vreemdelingenbewaring

4.1 Onderscheid verblijfsregime en beheersregime

De leden van de VVD-fractie vragen in hoeverre met regimedifferentiatie kan worden bewerkstelligd dat het instrument bewaring ter fine van de uitzetting eerder kan worden ingezet, mede gelet op de proportionaliteit.

De leden van de PvdA-fractie begrijpen dat een wettelijke grondslag nodig is voor uitzonderingsgevallen, met als gevolg dat het wetsvoorstel op bepaalde punten harder oogt dan in de praktijk het geval zal zijn. Zou dit meer onderbouwd kunnen worden in de memorie van toelichting? De meeste verbeteringen ten opzichte van het huidige beleid zijn te vinden in het onderdeel Verblijfsregime. De leden zouden daarom willen aansturen op een uitgebreidere toelichting over deze verbeteringen in het Verblijfsregime in de memorie van toelichting.

De leden van de D66-fractie vragen de regering af te zien van het voorstel dat op de binnenkomstafdeling het beheersregime heerst. Deze leden vinden dit niet in lijn met het uitgangspunt van minimale beperkingen. Voorts vragen voornoemde leden een reactie op de opgeworpen vraag door Amnesty International of de extra strenge maatregelen binnen het beheersregime niet juist vooral deze kwetsbare groep ten deel gaan vallen en of deze voor hen niet juist escalatie in de hand zullen werken, waardoor beheersproblemen alleen maar groter worden.

Graag vernemen de leden van de Groep Kuzu/Öztürk of de twee soorten regimes, het verblijfsregime en het beheersregime, kunnen worden gedefinieerd.

4.2. Verblijfsregime

In het verblijfsregime heeft de vreemdeling recht op minimaal 40 uur dagbesteding per week en de leden van de VVD-fractie lezen dat dit zal bijdragen aan het welbevinden van de vreemdeling. Ook hier vragen deze leden hoe dit zich verhoudt tot het standpunt van de regering dat dit wetsvoorstel ten volle ten dienste moet staan aan de doelstelling van effectieve terugkeer. Blijft er ook nog voldoende tijd over voor de vreemdeling om te werken aan terugkeer?

In het normale verblijfsregime is een aantal verbeteringen ten opzichte van de huidige situatie te vinden, waarover de leden van de SP-fractie verheugd zijn. Toch zijn deze verbeteringen erg mager en kunnen vreemdelingen nog steeds op hun «cel» worden opgesloten. Aangezien het doel is vreemdelingen beschikbaar te houden zou er in theorie geen enkele beperking binnen de locatie moeten gelden, anders dan dat die niet verlaten mag worden. De aan het woord zijnde leden vernemen graag per beperkende maatregel waarom die niet nog verder verruimd is. Waarom is het aantal bezoekuren bijvoorbeeld van twee naar vier uur per week gegaan en niet naar nog meer uren? Waarom is er geen ongelimiteerd contact met de buitenwereld toegestaan, online of via bezoek? Waarom is er geen mogelijkheid van privébezoek met de partners terwijl dit er in reguliere detentie wel is? Waarom wordt niet geïnvesteerd in de mogelijkheid om bezoek te ontvangen van mensen zonder verblijfsvergunning, met name wanneer het gaat om een familielid? Waarom is het bezit van contant geld niet toegestaan? Waarom mag een vreemdeling niet voortdurend naar buiten? Waarom is er niet méér voorzien in een zinvolle dagbesteding middels bijvoorbeeld onderwijs of werk? Dit doet immers niets af aan het beschikbaar houden van de vreemdeling voor uitzetting. Financiële overwegingen mogen in deze niet leidend zijn nu de vrijheidsontneming al van dermate ingrijpende aard is dat, terwijl er geen sprake is van een strafbaar feit. Het verblijf zo aangenaam mogelijk dient te zijn.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering in hoeverre rekening wordt gehouden met eventuele vluchtgevaarlijke vreemdelingen bij de verlening van vrije toegang in ruimtes, dit in vergelijking ook met de wijze waarop vluchtgevaarlijke gedetineerden in inrichtingen minder bewegingsvrijheid kan worden toegekend indien gewenst. Verdient dit nog aanpassing van het wetsvoorstel?

De leden van de D66-fractie vragen waarom er ook in het verblijfsregime nog zoveel beperkingen op contact met de buitenwereld opgelegd worden. Hoe dragen deze beperkingen bij aan het doel van bewaring, namelijk het beschikbaar houden voor uitzetting? Waarom is het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State om minimaal tien bezoekuren per week toe staan niet opgevolgd?
Voornoemde leden zijn ook kritisch op het nog steeds grote penitentiaire karakter van zelfs het verblijfsregime. Wat is de toegevoegde waarde van celinsluiting volgens de regering? Hoe draagt dit bij aan het doel van de bewaring? De aan het woord zijnde leden betwijfelen ten zeerste dat beperkingen aan contacten met de buitenwereld zullen bijdragen aan terugkeer.

4.3 Binnenkomst en plaatsing

De leden van de SP-fractie merken op dat het erg goed is dat het initiële voornemen om ook vreemdelingen in grensdetentie standaard bij binnenkomst in het beheersregime te plaatsen is teruggedraaid. Toch worden vreemdelingen die in bewaring worden gesteld met het oog op terugkeer of uitzetting wel in eerste instantie in het beheersregime geplaatst. Volgens voornoemde leden is dit disproportioneel. De overgrote meerderheid (90–95%) van de vreemdelingen kan zich prima redden in het verblijfsregime en zij zouden uiteindelijk niet in aanraking komen met het beheersregime. Waarom er dan toch voor is gekozen iedereen bij binnenkomst uit voorzorg in het beheersregime te plaatsen is onbegrijpelijk. Kan dit worden veranderd naar plaatsing in het normale verblijfsregime bij binnenkomst? Indien later plaatsing in het beheersregime noodzakelijk blijkt kan dit altijd nog. Onduidelijk is echter wanneer dit noodzakelijk is. Schokkend is dat ook isolatie mogelijk is bij binnenkomst. Onder de vreemdelingen die bij binnenkomst zijn gedetineerd zal immers een groot aantal vluchtelingen zitten die terecht om bescherming vragen en dit in een later stadium ook zullen krijgen middels een asielvergunning. Het lijkt voornoemde leden volstrekt onwenselijk oorlogsvluchtelingen die na een lange reis vol traumatische gebeurtenissen op Schiphol om welke reden dan ook in isolatie geplaatst worden. In welke omstandigheden zou dit volgens het kabinet wel wenselijk zijn?

Graag vernemen de leden van de Groep Kuzu/Öztürk waarom het noodzakelijk is alle vreemdelingen bij binnenkomst, ongeacht hun gedrag, in het beheersregime te plaatsen en aan de beperkingen van dat regime te onderwerpen.
Zij vernemen ook graag onder welke condities en/of eisen de directeur kan beslissen om een vreemdeling in het beheersregime te plaatsen of zijn verblijf te verlengen.
Tevens vernemen deze leden graag of er consequenties zijn voor de directeuren en wat die inhouden, als later blijkt dat hun beslissingen om een vreemdeling in het beheersregime te plaatsen of zijn verblijf te verlengen niet rechtvaardig was.

4.4. Selectiecriteria beheersregime

De leden van de VVD-fractie vragen welke nadere criteria aan de dag worden gelegd om te bepalen of iemand in een verblijfsregime of in een beheersregime moet worden geplaatst.

Welke criteria worden gehanteerd om te bepalen of iemand, bijvoorbeeld wegens psychische en/of psychiatrische klachten, overgebracht dient te worden naar bijzondere opvang of naar een zorgvoorziening? In welke mate speelt de locatie Balkbrug hierin een rol?

Voornoemde leden vragen waarom strafrechtelijke antecedenten geen reden vormen om iemand in het beheersregime onder te brengen? Is dit anders als iemand tot ongewenst vreemdeling is verklaard?

4.5 Aandacht voor bijzondere noden van bijzondere groepen

De leden van de VVD-fractie merken op dat onder de noemer «aandacht voor bijzondere noden van bijzondere groepen» de regering aangeeft dat voor volwassen affectieve relaties de relatieafdeling beschikbaar is. Kan de regering toelichten welke bijzondere noden van welke bijzondere groepen hier geadresseerd worden?

De leden van de D66-fractie maken zich zorgen over de behandeling van kwetsbare groepen in het wetsvoorstel. Deze leden vragen of de toets of detentie niet «onredelijk bezwarend» is wel voldoende waarborgen biedt. Zij vragen of er mogelijkheden zijn deze toets met meer waarborgen te omkleden.

De leden van de ChristenUnie-fractie constateren dat het voorstel nadrukkelijk aandacht besteedt aan de positie van kwetsbare personen. Uit de formulering blijkt echter ook dat zij alsnog in bewaring gesteld kunnen worden. De genoemde leden vragen de regering helder te onderbouwen waarom er niet voor is gekozen deze zeer kwetsbare groep vreemdelingen in beginsel niet, of zo min mogelijk, in bewaring te stellen. Op welke manier is de regering voornemens de psychische gezondheid en de lange termijn effecten van bewaring beter te bewaken? Is de regering bijvoorbeeld bereid om bij inbewaringstelling van deze groep vreemdelingen standaard te voorzien in een individuele risicoanalyse?

5. Rechtsbescherming

De leden van de VVD-fractie lezen dat de rechter die de inbewaringstelling toetst, zich in beginsel niet uitlaat over het regime, daar is een andere rechtsgang voor bedoeld. Zij vragen met welke redenen ervoor gekozen is om deze wegen te scheiden. In welke gevallen kan de rechter die de inbewaringstelling toetst, zich wel uitlaten over het regime?
Waarom wordt met betrekking tot het regime van vreemdelingenbewaring nog steeds aangesloten bij de thans geldende rechtsbescherming onder de Pbw en wordt op een aantal punten de rechtsbescherming van de vreemdeling zelfs verbeterd, terwijl de kern van het wetsvoorstel juist is om bewaring als apart regime in de wet neer te leggen, los van de Pbw? Zou het niet meer voor de hand liggen dat wanneer de omstandigheden worden versoepeld, de rechtsbescherming ook wordt verlicht? Zo nee, waarom niet?
Hoe verhoudt de uitbreiding van de rechtsbescherming (beklag- en beroepsmogelijkheden) zich tot het feit dat deze rechtsmiddelen ter beschikking worden gesteld aan juist die vreemdelingen die de uitkomsten van eerdere beroepsprocedures volledig genegeerd hebben?

Het wetsvoorstel behelst volgens de leden van de SP-fractie een duidelijke verbetering wat betreft rechtsbescherming, maar deze leden zien nog een aantal terreinen waarop de rechtsbijstandverlener nauwer betrokken zou moeten worden. Zij pleiten daarom voor een notificatieplicht van de rechtsbijstandverlener indien een vreemdeling in het beheersregime ofwel de strafcel geplaatst wordt en vragen zich af waarom daar tot dusverre niet voor gekozen is?

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering zowel kwantitatief als kwalitatief kan ingaan op het aantal klachten dat door in bewaring gestelde vreemdelingen wordt ingediend bij de Commissies van Toezicht (CvT). Dienen zij vaker klachten in en wat is de aard van deze klachten? Voornoemde leden vragen de regering waarom zij er vanuit gaat dat bezoek in inrichtingen thans enkel maandelijks plaatsvindt. Is de regering niet bekend met inrichtingen die werken met CvT's waarin weekcommissariaat plaatsvindt in plaats van maandcommissariaat? Zij vragen tegelijkertijd aandacht voor de instellingen die dit wel maandelijks vormgeven. Wat betekent het voor de samenstelling en werkdruk wanneer kleinere inrichtingen (middels de CvT) wekelijks bezoeken moeten gaan afleggen?
De aan het woord zijnde leden maken vooralsnog bezwaar tegen de keuze van de regering om de gronden voor beklag- en beroepsrecht uit te breiden op de wijze zoals voorgesteld dat geen sprake hoeft te zijn van

een beslissing van een directeur van de inrichting in het voorgestelde artikel 74). Deze leden lichten dit als volgt toe.
De regering merkt op dat de indruk niet terecht is dat vreemdelingenbewaring te snel en te automatisch wordt toegepast en bovendien te lang duurt. De vraag is dan waarom het beklag- en beroepsrecht dusdanig wordt uitgebreid in onderhavig wetsvoorstel, waarmee tevens een trendbreuk in de reikwijdte van het beklagrecht binnen inrichtingen wordt bewerkstelligd. Dat achten deze leden niet alleen onnodig maar ook onverstandig. Zij vragen de regering dit te heroverwegen, in elk geval voor de vreemdelingen die in uitzonderingsgevallen in penitentiaire inrichtingen verblijven en vreemdelingen in de strafrechtsketen (VRIS-ers).
Hoewel de CvT's tevens een adviserende taak kennen en geregeld met de directie vergaderen, vragen de leden van de CDA-fractie of het verstandig is beklag via de CvT te beleggen over gebouwelijke kenmerken, beschikbaar van bepaalde voorzieningen of activiteiten of andere zaken die niet zien op een beslissing van de directeur. Gaat dit niet veel te ver gelet op wat van deze commissies gevergd mag worden en is het juist niet aan de bestuursrechter bij uitstek om eventuele klachten over de bewaring hieromtrent te beoordelen? Waarom wil de regering dit onderscheid voorstellen ten aanzien van normale gedetineerden? Waarom zouden zij andere zaken dan beslissingen van de directeur niet aan de orde mogen stellen bij de CvT en in bewaring gestelde vreemdelingen wel?
De aan het woord zijnde leden verwijzen de regering naar wat zij zelf stelt op dit punt ten aanzien van inbreuk op grondrechten en de rechtvaardiging van de inzet van dwangbevoegdheden van de directeur. Het betreft hier beslissingen van de directeur waartegen onderhavig wetsvoorstel wettelijk bescherming beoogt maar gaat niet over klachten in het algemeen, zoals de vormgeving of inrichting van de inrichting.
De leden van de CDA-fractie vragen de regering of juist het openstellen van beklag tegen andere beslissingen van de directeur niet een toename zal veroorzaken van het aantal klachten en een vrijbrief vormt om zich te beklagen over alles wat niet bevalt tijdens detentie. Weliswaar stelt de regering dat het alleen kan gaan om klachten met een redelijk belang maar dit hoeft vreemdelingen in bewaring (in een inrichting) natuurlijk niet te beletten om beroep te kunnen doen op een week/maandcommissaris (middels een zogeheten sprekersbriefje). En ook al kan bij een beklagzitting de klacht ongegrond doen worden verklaard, betekent dit niet alsnog extra werklast voor zowel de directie (reageren op klacht) en CvT's (bezoeken gedetineerden en administratieve afhandeling)?
De aan het woord zijnde leden vragen wat de gevolgen zijn ten aanzien van het beroep op gesubsidieerde rechtsbijstand, middels de bijstand van een advocaat bij de beklagzitting van de CvT en de Raad voor de Strafrechtstoepassing en Jeugdbescherming (RSJ) in hoger beroep. Is het niet een logische verwachting dat het aantal verzoeken zal toenemen en dus ook de uitgaven aan de gesubsidieerde rechtsbijstand? Hoe past dit binnen het streven van de regering om conform het recent uitgebrachte rapport van de commissie-Wolfsen juist deze kosten terug te dringen? Heeft de regering deze effecten laten onderzoeken en zo nee, is zij bereid dit alsnog te doen?
De leden van de CDA-fractie vragen de regering ook hoe de RSJ in hoger beroep zich beter dan de bestuursrechter een oordeel zou moeten vellen over andere zaken dan beslissingen van de directeur. Waarom zou dat het geval zijn en hoe wordt deze speciale beroepskamer van de RSJ daar dan op toegerust? Kwantitatief gezien vragen deze leden of het aantal klachten over vreemdelingenbewaring ook een speciale beroepskamer rechtvaardigt. Kan de regering daar op in gaan, zowel kwantitatief als kwalitatief?

De leden van de ChristenUnie-fractie roepen in herinnering dat de aanhoudende kritiek op de vreemdelingenbewaring vooral gericht was op de invulling van het beheersregime. Zij constateren in dit verband dat ook het instellen van vrijheidsbeperkingen in het onderhavige wetsvoorstel wordt overgelaten aan het oordeel van de directeur van de instelling. De genoemde leden vragen de regering concreet aan te geven hoe de rechten van vreemdelingen in een beheersregime gewaarborgd worden aangezien het aan een onafhankelijke toetsing ontbreekt.

6. Aanpassing Vreemdelingenwet 2000

De leden van de VVD-fractie vragen waarom een daling van het aantal inbewaringstellingen in absolute aantallen in de afgelopen jaren, wordt gezien als een ondersteuning van het standpunt dat bewaring slechts als ultimum remedium moet worden ingezet? Niet kwantitatieve maar kwalitatieve afwegingen zouden hier toch veel meer op zijn plaats zijn? In welke mate wordt er gestuurd op aantallen bij de DT&V? Zijn er streefcijfers ten aanzien van het maximaal aantal inbewaringstellingen? Zo ja, waarom is dat het geval? En in welke mate wordt ook gestuurd op de duur van vreemdelingenbewaring?
Waarom heeft de regering ervoor gekozen te luisteren naar kritische geluiden vanuit de maatschappij en politiek ten aanzien van de toepassing van vreemdelingenbewaring, terwijl zij tegelijkertijd aangeeft dat de bedoelde kritiek gezien de cijfers ongegrond is? Hoe rijmt de regering zowel het feit dat bewaring effectief is als de stelling dat het er om gaat wat effectief is, met het doen van aanpassingen die tegemoet komen aan onterechte kritiek?
Kan de regering een opsomming geven van de alternatieven voor vreemdelingenbewaring en daarbij aangeven wanneer er voor wat gekozen wordt? Hoe wordt de effectiviteit van deze alternatieven bepaald? De aan het woord zijnde leden vragen wat de resultaten zijn van pilots zoals «meldplicht met terugkeerbegeleiding», «borgsom» en de diverse projecten van gesubsidieerde non-gouvernementele organisaties. Zijn er aantallen bekend hoeveel vreemdelingen alsnog in aanmerking komen voor bewaring nadat zij eerder een lichter middel toegekend hebben gekregen?

De leden van de CDA-fractie hebben enigszins verbaasd kennisgenomen van de dubbelzinnige stellingname van de regering over het afwegingskader voor vreemdelingenbewaring. Enerzijds stelt de regering dat de indruk niet terecht is dat vreemdelingenbewaring te snel en te automatisch wordt toegepast en bovendien te lang duurt. Anders stelt zij een «nee, tenzij»-clausule voor in het afwegingskader voor vreemdelingenbewaring, terwijl ook in het huidige systeem al sprake is van een ultimum remedium stelsel. Is deze clausule – als onderdeel van onderhavig wetsvoorstel – dan ook geen symboolwetgeving? Temeer daar de regering stelt dat geen materiële wijziging met deze clausule is beoogd. Graag vernemen deze leden hierop een reactie.
De aan het woord zijnde leden vragen de regering het succes van de alternatieve pilots van vreemdelingenbewaring kwantitatief te beschrijven. Wat is nu het verschil in terugkeerpercentages (aantoonbaar vertrek) in vergelijking met vreemdelingenbewaring?

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen dat het wetsvoorstel beoogt het ultimum remedium karakter beter te verankeren doordat er minder dwingende maatregelen kunnen worden toegepast. Deze leden verzoeken de regering het uiteindelijke wijzigingsvoorstel Vreemdelingenbesluit 2000 middels een voorhangprocedure eerst ter goedkeuring aan het parlement voor te leggen of de alternatieven voor bewaring nadrukkelijker in het onderhavig wetsvoorstel te benoemen.

De leden van de SGP-fractie vragen of de regering kan verklaren hoe het toch komt dat zelfs in de wetenschap vaak een veel negatiever beeld bestaat van de duur van vreemdelingenbewaring dan op basis van de cijfers – een domein waar de wetenschap geacht wordt bijzondere interesse in te hebben – in eerste instantie verwacht zou worden.

7. Verhouding tot overige nationale en EU-wetgeving

De leden van de VVD-fractie willen graag weten in hoeverre met het onderhavige wetsvoorstel hogere eisen worden gesteld aan bewaring dan waar de diverse Europese richtlijnen ons toe nopen? Op welke onderdelen is dat het geval?

8. Gevolgen voor de bescherming van persoonsgegevens

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de mening deelt dat het de uitzetting van uitgeprocedeerde asielzoekers belemmert als de betrokken diensten geen informatie kunnen uitwisselen wegens het medisch beroepsgeheim. Deze leden vragen wat de stand van zaken is ten aanzien van de invoering van de non-consentverklaring, zodat de vreemdeling verantwoordelijk blijft voor de consequenties wanneer hij of zij niet bereid is de medische gegevens over te laten dragen. De Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie heeft in het algemeen overleg over vreemdelingen- en asielbeleid op 4 juni 2015 toegezegd dit te koppelen aan de instemmingsverklaring. Wat is de stand van zaken?
De aan het woord zijnde leden vragen de regering of haar keuze om de aanbevelingen van het College Bescherming Persoonsgegevens (CBP) over te nemen er niet toe leidt dat identificatie en screening van vreemdelingen voor de diensten in de keten lastig wordt en/of vertraging kan opleveren. Deze leden vragen ook wat er op tegen is bij kinderen onder de zes en twaalf jaar vingerafdrukken af te nemen en een gezichtsopname te nemen. Zijn dit juist geen belangrijke instrumenten voor de diensten om identificatie van de vreemdelingen zeker te stellen, juist ook wanneer twijfels bestaan (over de persoon zelf of diens leeftijd)?

9. Uitgebrachte adviezen en reacties van de (internet)consultatie

De leden van de VVD-fractie vragen waarom, naar aanleiding van het advies van de Afdeling advisering van de Raad van State, de letterlijke tekst van artikel 15, eerste lid, van de Terugkeerrichtlijn is vervangen door een «wanneer, niet»-clausule in het afwegingskader voor inbewaringstelling?
Kan de regering aangegeven op welke wijze internetgebruik en versoepeling van audiovisuele communicatie via internet kunnen bijdragen aan terugkeer? In welke mate kan het ook juist een afremmend effect hebben op terugkeer?
Voorts vragen deze leden hoe wordt voorkomen dat de vreemdeling te pas en te onpas gebruik maakt van de diverse rechtsbeschermingsmogelijkheden. Waarom wordt er geen eigen vergoeding in de rechtsbijstand verlangd, bijvoorbeeld wanneer het om beklagprocedures gaat?
Waarom is ervoor gekozen ook vervolgberoep expliciet in de wet op te nemen, terwijl de wetgever dit niet zo heeft bedoeld en in de rechtsbescherming reeds adequaat is voorzien? De aan het woord zijnde leden vragen welke consequenties dit in de toekomst kan hebben?
Verder vragen voornoemde leden hoe de regering gaat voorkomen dat alternatieven voor vreemdelingenbewaring middelen worden om het verblijf in Nederland te rekken? Hoe wordt ook in bewaring de juiste balans gevonden qua voorzieningen om niet te verworden tot een reden voor het rekken van verblijf?

De leden van de VVD-fractie willen graag weten waarom bezoek wordt toegestaan van diegenen die geen rechtmatig verblijf hebben in Nederland aan vreemdelingen in vreemdelingenbewaring?

De leden van de CDA-fractie vinden het een gemiste kans dat de aanbeveling van NIDOS niet is overgenomen alleenstaande minderjarigen vreemdelingen (amv's) in justitiële jeugdinrichtingen (JJI's) te plaatsen. Deelt de regering in elk geval de mening dat JJI's over goede en passende faciliteiten hiervoor zouden beschikken. Voornoemde leden vragen de regering in hoeverre zij dit nu toch geen goede suggestie acht, gelet op de verhoogde instroom het afgelopen jaar ook van amv's in de opvang en de breed geuite politieke wens om extra zorg te hebben voor plaatsing van deze jongeren buiten een reguliere (overvolle) noodopvanglocatie en het gesleep met hen tussen verschillen locaties. Graag vernemen deze leden een reactie en/of aanpassing ten aanzien van de vraag of in elk geval niet wettelijk de mogelijkheid hiertoe gecreëerd zou moeten worden (om bij verhoogde instroom hiertoe te kunnen overgaan).

10. Financiële en uitvoeringsgevolgen

De leden van de VVD-fractie vragen waarom wordt gekozen voor verruimde mogelijkheden voor rechtsbijstand, terwijl het regime juist wordt versoepeld. Deze leden vragen per verruiming aan te geven wat de noodzaak daarvan is en welke kosten daarmee zijn gemoeid.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering op welke wijze ruimte is gevonden op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie om de kosten van onderhavig wetsvoorstel (€ 8,895 mln.) te ondervangen. Wordt het budget verhoogd van de betrokken organisaties of moeten zij dit opvangen binnen de huidige budgettaire kaders? Indien dat laatste het geval is, hoe kan dat bijvoorbeeld bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) dan niet samengegaan met verhoging van de uitvoeringslasten?

II ARTIKELSGEWIJS

Artikel 2

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de regering niet besloten heeft de gronden expliciet uit te schrijven in het wetsvoorstel.

Artikel 6

De leden van de SGP-fractie of de regering kan aangeven hoe de meldingsplicht als bedoeld in dit artikel praktisch wordt uitgewerkt. Dient de melding gedaan te worden aan de DT&V? In hoeverre is er afwegingsruimte voor de directeur als het gaat om de ernst van de ongeoorloofde afwezigheid?

Artikel 8

De leden van de VVD-fractie vragen hoe de onafhankelijkheid van de CvT wordt geborgd. Waarom is het nodig dat er een jurist met een vreemdelingrechtelijk profiel in de CvT zit? Staat deze ook open voor juristen in dienst van de overheid?

Artikel 10

De leden van de VVD-fractie vragen welke toezichts- en/of inspectieorganisaties toezicht kunnen uitoefenen op vreemdelingenbewaring. Kan dit niet beter gestroomlijnd worden?

Artikel 13

De leden van de CDA-fractie vragen wat de beoordelingscriteria zijn ten aanzien van de «bijzondere noden», waarnaar ook wordt verwezen in artikel 20.

Artikel 19

De leden van de SGP-fractie vragen in hoeverre uit de wettekst opgemaakt kan worden dat de instemming met gezamenlijk verblijf als gezin ook zou gelden voor minderjarige gezinsleden. Hoe verhoudt dit uitgangspunt zich tot het ouderlijk gezag? Deze leden vragen eveneens of zij terecht uit het artikel opmaken dat het ontbreken van de instemming van één of enkele gezinsleden niet verhindert dat de overige gezinsleden gezamenlijk kunnen worden ondergebracht. Voorts vragen zij of ook situaties kunnen voorkomen dat minderjarigen worden ondergebracht op de minderjarigenafdeling, terwijl de volwassen gezinsleden van hen gescheiden, al dan niet gezamenlijk, worden ondergebracht.

Artikel 22

De leden van de SGP-fractie vragen waarom de beperking dat het bij verblijf in gesloten ruimte gaat om voor nachtrust bedoelde uren niet explicieter in de wetstekst is opgenomen.

Artikel 25

Graag vernemen de leden van de Groep Kuzu/Öztürk of psychologische en psychiatrische zorg binnen dit artikel valt en dus noodzakelijke medische hulp is.

Artikel 27

De leden van de SGP-fractie vragen of ook zakgeld wordt toegekend aan vreemdelingen geen rechtmatig verblijf houden in Nederland. In hoeverre is het nodig aan deze vreemdelingen meer voorzieningen te verschaffen dan de basale voorzieningen die in de wet voorzien zijn?
De aan het woord zijnde leden vragen of de regering kan bevestigen dat het zoveel mogelijk rekening houden met de voedselgebruiken van de individuele vreemdeling niet dient te betekenen dat het voedsel van alle bewoners gemakshalve op basis van deze gebruiken bereid wordt, bijvoorbeeld het verstrekken van halalfood.

Artikel 36

De leden van de PvdA-fractie merken op dat het aantal uur waarin de vreemdeling achter een gesloten deur zit en de kamer niet uit mag wordt besloten in lagere regelgeving. Deze leden vragen hoe er wordt gewaarborgd dat dit wel in overeenstemming is met de uitgangspunten van het nieuwe wetsvoorstel.

De leden van de CDA-fractie vragen de regering te verzekeren dat in alle regimes van vreemdelingenbewaring, mobiel bellen wordt verboden. Hoewel de regering dit ook lijkt te garanderen, wordt tegelijkertijd gesteld

dat vreemdelingen in het nieuwe verblijfsregime mobiel kunnen bellen en gebeld kunnen worden. Hoe verhoudt zich dat tot elkaar? Deze leden vragen de regering of zij de veiligheidsrisico's met betrekking tot vrijelijk gebruik maken van de mobiels telefoon kan weergeven.

Artikel 39

Graag vernemen de leden van de Groep Kuzu/Öztürk op basis waarvan een directeur kan besluiten een vreemdeling handmatig aan het lichaam te doen onderzoeken.

Artikel 44

De leden van de SP-fractie merken op dat in artikel 44 is opgenomen dat aan het gebruik van geweld zo mogelijk een waarschuwing vooraf gaat. Voornoemde leden vragen in wat voor omstandigheden het niet mogelijk is een waarschuwing te geven, zelfs al zij het met een heel korte termijn? Er zullen groepen weerspannige vreemdelingen zijn die zich verzetten tegen bijvoorbeeld presentatie bij een ambassade en groepen vreemdelingen die daadwerkelijk de regels overtreden. Het verdient volgens deze leden de voorkeur onderscheid tussen deze groepen te maken en een rangorde van ordemaatregelen op te stellen waarbij vooraf – in het belang van de rechtszekerheid – duidelijk is welke misdraging tot welke ordemaatregel zal kunnen leiden. Een belangrijke rangorde in deze maatregelen zou bijvoorbeeld zijn het vastleggen dat een vreemdeling slechts nog in de isoleercel of strafcel geplaatst kan worden vanuit het beheersregime en niet vanuit het verblijfsregime. Op die manier kan het beheersregime als een soort tussen-maatregel gelden. De aan het woord zijnde leden vragen wat de regering hiervan vindt.

Artikel 99

K
De leden van de PvdA-fractie constateren dat in het voorgestelde artikel 58a van de Vreemdelingenwet is voorzien in een expliciete motiveringsplicht bij inbewaringstelling in geval van kwetsbaarheid. Waarom is er voor gekozen om deze motiveringsplicht enkel voor kwetsbaren in te stellen? In principe zou dit bij alle vreemdelingen neergelegd moeten worden. Iedereen heeft recht op vrijheid. Daarnaast zijn voornoemde leden benieuwd hoe dit nieuwe artikel 58a zich verhoudt tot asielzoekers in grensdetentie. Geldt deze motiveringsplicht ook voor asielzoekers die via Schiphol aankomen? Vallen onder kwetsbare vreemdelingen ook getraumatiseerde vreemdelingen?

De voorzitter van de commissie,
Ypma

Adjunct-griffier van de commissie,
Loeffen